

**VISOKA POSLOVNA ŠKOLA STRUKOVNIH STUDIJA  
NOVI SAD**

**dr Marija Vuković**

**JAVNE FINANSIJE**

**Novi Sad, 2020. godina**

*Milki, Racu, Lani, Ognjenu i Źeljku*

**dr Marija Vuković**

**JAVNE FINANSIJE**

**Izdavač:**

Visoka poslovna škola strukovnih studija, Novi Sad

**Za izdavača:**

dr Jelena Damjanović

**Recenzenti:**

dr Ljiljana Jović

dr Branka Paunović

*Elektronsko izdanje – osnovni udžbenik*

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Biblioteke Matice srpske, Novi Sad

336.11(075.8)

**ВУКОВИЋ, Марија, 1979-**

Javne finansije [Elektronski izvor] / Marija Vuković. - Novi Sad : Visoka poslovna škola strukovnih studija, 2020

Način pristupa (URL): <http://vps.ns.ac.rs>. - Opis zasnovan na stanju na dan 29.10.2020. - Nasl. s naslovnog ekrana. - Bibliografija.

ISBN 978-86-7203-161-4

a) Јавне финансије

COBISS.SR-ID 24481033

## **PREDGOVOR**

Knjiga **Javne finansije** je udžbenik pisan prema nastavnom planu i standardima Visoke poslovne škole strukovnih studija, te se može koristiti kao primarni izvor nastavne materije i provere znanja studenata viših škola ekonomskog usmerenja.

Udžbenik predstavlja skladan mozaik teorijskih i praktičnih aspekata sistema javne potrošnje, poreskog sistema i budžeta. Konceptijski sadržaj je strukturiran tako da u priličnoj meri „prati“ savremene udžbenike iz oblasti fiskalne teorije i politike, odnosno javnih finansija.

Struktura udžbenika je prilagođena za savladavanje složene materije u oblasti javnih finansija.

Studenti su u prilici da se, najpre, upoznaju sa pojmom državnog finansiranja i instrumentima javnih finansija, zatim sa javnim rashodima i javnim prihodima. S obzirom da su poreski prihodi najizdašnjija vrsta javnih prihoda, oni se obrađuju u posebnom poglavlju. Tu se srećemo sa poreskom terminologijom i elementima poreskog činjeničnog stanja, zatim sa ciljevima, načelima i efektima oporezivanja (poreska evazija i prevaljivanje poreza). U daljem tekstu izložena je materija koja se odnosi na poreske oblike koji karakterišu savremene poreske sisteme. Posebno poglavlje posvećeno je definisanju poreskog postupka i dokumentaciju koja se u njemu koristi, ukazuje na način utvrđivanja javnih prihoda i na oblike njihove naplate, kao i na ciljeve poreske kontrole. Od ostalih oblika javnih prihoda u udžbeniku su obrađeni doprinosi, takse, carine i javni zajam. Posebno poglavlje definiše budžet i u okviru njega budžetsku proceduru, budžetsku neravnotežu, javni dug i savremenu analizu budžeta u kontekstu njegove rodne dimenzije u užem smislu, odnosno u cilju ostvarenja ciljeva održivog razvoja u širem smislu.

Autorka koristi priliku da se zahvali recezentima, kao i drugim saradnicima i kolegama koji su stručnim mišljenjem i konstruktivnim predlozima doprineli kvalitetu udžbenika. Svaka sugestija, primedba i kritika čitalačke publike je dobro došla za poboljšanje njenih budućih izdanja.

*Novi Sad, septembar 2020. godine*  
*Autorka*

## Sadržaj

### **1. Uvod u javne finansije**

- 1.1. Pojam javnih finansija i finansijska struktura države
- 1.2. Pojam fiskalne politike
- 1.3. Instrumenti fiskalne politike
- 1.4. Pojam i vrste fiskalnog opterećenja

### **2. Javni rashodi**

- 2.1. Javne potrebe i javna dobra
- 2.2. Pojam javnih rashoda
- 2.3. Klasifikacija javnih rashoda
- 2.4. Načela javnih rashoda
- 2.5. Veličina javnih rashoda
- 2.6. Teorije pokrića javnih rashoda

### **3. Javni prihodi**

- 3.1. Definicija i karakteristike javnih prihoda
- 3.2. Klasifikacija javnih prihoda
- 3.3. Značaj javnih prihoda u privrednom sistemu

### **4. Porezi – opšti pristup**

- 4.1. Pojam i karakteristike poreza
- 4.2. Teorije opravdanja poreza
- 4.3. Elementi poreza i poreska terminologija
- 4.4. Poreska osnovica
- 4.5. Struktura poreske stope
- 4.6. Klasifikacija poreza

### **5. Ciljevi oporezivanja i poreska načela**

- 5.1. Fiskalni cilj oporezivanja
- 5.2. Nefiskalni ciljevi oporezivanja
- 5.3. Smitova poreska načela
- 5.4. Wagnerovi poreski principi

### **6. Poreski efekti**

- 6.1. Mikroekonomski i makroekonomski efekti oporezivanja
- 6.2. Pojam prevaljivanja poreza
- 6.3. Vrste prevaljivanja poreza
- 6.4. Faze prevaljivanja poreza
- 6.5. Pojam poreske evazije
- 6.6. Vrste poreske evazije
- 6.7. Uzroci poreske evazije
- 6.8. Posledice poreske evazije
- 6.9. Veličina i razvoj poreske evazije

## **7. Imovinski porezi**

- 7.1. Pojam i osnovne karakteristike poreza na imovinu
- 7.2. Porez na imovinu u statici
- 7.3. Porez na imovinu u dinamici
- 7.4. Porez na uvećanu vrednost imovine
- 7.5. Elementi imovinskih poreza

## **8. Koncepti oporezivanja dohotka građana**

- 8.1. Pojam i definicija dohotka
- 8.2. Osnovni oblici poreza na dohodak građana
- 8.3. Alternativni pristupi oporezivanju dohotka građana
- 8.4. Elementi poreza na dohodak građana
- 8.5. Karakteristike poreza na dohodak

## **9. Porez na dobit**

- 9.1. Pojam poreza na dobit
- 9.2. Sistemi oporezivanja poreza na dobit
- 9.3. Elementi poreza na dobit
- 9.4. Specifičnosti oporezivanja dobiti

## **10. Porezi na potrošnju**

- 10.1. Nastanak i uloga poreza na dodatu vrednost
- 10.2. Osnovne vrste poreza na dodatu vrednost
- 10.3. Elementi poreza na dodatu vrednost
- 10.4. Utvrđivanje dodate vrednosti
- 10.5. Porezi na pojedinačna dobra i usluge

## **11. Ostali javni prihodi**

- 11.1. Pojam, karakteristike i elementi doprinosa
- 11.2. Vrste doprinosa
- 11.3. Pojam i utvrđivanje visine takse
- 11.4. Sistem taksi u Republici Srbiji
- 11.5. Sistem naknada u Republici Srbiji

## **12. Poreski postupak**

- 12.1. Pojam poreskog postupka
- 12.2. Načela poreskog postupka
- 12.3. Poreske evidencije
- 12.4. Poreskopравни odnos
- 12.5. Prava i obaveze poreskih dužnika
- 12.6. Utvrđivanje javnih prihoda
- 12.7. Metode procene poreske osnovice
- 12.8. Pojam i vrste naplate javnih prihoda
- 12.9. Kontrola javnih prihoda

## **13. Budžet**

13.1. Pojam budžeta

13.2. Načela izrade i izvršenja budžeta

13.3. Budžetska procedura

13.4. Budžetski sistem u Republici Srbiji

# 1. OPŠTE O JAVNIM FINANSIJAMA

*Rezime:* Javne finansije su oblast ekonomije koja se bavi analizom poreske politike i politike javne (državne) potrošnje. Reč je o veoma važnoj oblasti (stubu) funkcionisanja savremene države i kompleksnom fenomenu kombinacije različitih ciljeva i instrumenata fiskalne politike, a u uslovima ograničenog fiskalnog prostora.

Javne finansije su usko povezane sa ostalim elementima privrede i od njih zavisi funkcionisanje celokupne nacionalne ekonomije. Instrumenti finansijske privrede utiču na ostale makroekonomske veličine: bruto domaći proizvod, privatnu štednju, privatne investicije, kamatnu stopu, devizni kurs, spoljnotrgovinski i platni bilans, potrošnju, privredni rast i inflaciju. Delovanje javnih finansija kategorisano je kroz tri ekonomske funkcije: stabilizacionu, distribucionu i alokativnu funkciju.

Fiskalna politika predstavlja deo ekonomske politike koja se bavi pitanjima prikupljanja, raspodele, trošenja i upravljanja novčanim sredstvima radi zadovoljenja opštih i zajedničkih potreba. U našoj literaturi najčešće se poistovećuju ova dva termina, što i njihova definicija govori. Tri stuba na kojima se temelje jesu javni prihodi, javni rashodi i fiskalni deficit koji proističe iz fiskalne neravnoteže. U zavisnosti od ekonomskih ciljeva koji se žele postići razlikujemo aktivnu i neutralnu fiskalnu politiku.

Fiskalna neravnoteža može se ispraviti pomoću fiskalnih instrumenata čiju upotrebu ograničava raspoloživi fiskalni prostor. Instrumenti koji se koriste su automatski fiskalni stabilizatori, koji deluju bez dodatnih odluka i napora Vlade, dakle kao što sama reč kaže automatski. Slično je i formulama elastičnosti. Jedino su diskrecione mere instrument kojim se može neposredno telovati na dati fiskalni problem. Tu su ograničavajuće okolnosti vremenske intertemporalnost fiskalnih odluka, odnosno vreme od prepoznavanja fiskalnog problema, preko donošenja zakonskih odluka do samog dejstava odluke na detektovani fiskalni problem. Mere diskrecione politike su povećanje (ili smanjenje) javnih rashoda, povećanje (ili smanjenje) poreza, kao i druge mere na prihodnoj i rashodnoj strani budžeta države.

Cilj ovog dela udžbenika je da se studenti upoznaju sa pojmom javne finansije, fiskalna politika, fiskalni instrumenti, ali i sa načinom merenja fiskalnog opterećenja, kao pokazateljem pritiska države na privredu i pojedinca.

## **1.1. Pojam javnih finansija i finansijska struktura države**

Država, kao i svaki drugi kolektivitet ili pojedinac ima svoje potrebe koje se finansiraju određenim materijalnim sredstvima. Aktivnosti države i njenih organa na prikupljanju, raspodeli i trošenju materijalnih dobara radi zadovoljenja državnih (javnih) potreba nazivamo javnim finansijama. Javne finansije su oblast ekonomije koja se bavi analizom poreske politike i politike javne (državne) potrošnje.

U okviru javnih finansija izučavaju se mikroekonomske funkcije države tj. uticaj poreza i javne potrošnje na alokaciju resursa i raspodelu dohotka. Javne finansije, izučavaju i druge aktivnosti države koje utiču na alokaciju resursa i preraspodelu dohotka – npr. antimonopolsku politiku – ali su porezi i javna potrošnja u fokusu analize. Javne finansije su poznate i pod nazivom ekonomija javnog sektora ili javna ekonomija. Makroekonomske funkcije države se izučavaju u okviru drugih predmeta kao što su makroekonomija, fiskalna politika, monetarna politika. Javne finansije su najbliže povezane sa fiskalnom politikom koja izučava uticaj fiskalnih varijabli na makroekonomske agregate. Fiskalna politika izučava uticaj poreza, javne potrošnje, fiskalnog deficita, javnog duga na inflaciju, spoljnotrgovinski bilans, investicije, privrednu aktivnost i dr.

Svaka država temelji se na tri stuba, odbrana, finansije i obrazovanje. Da bi finansirala funkcionisanje svoje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti država mora obezbediti određena sredstva (finansije). Sve aktivnosti državne povezane su sa određenim budžetskim linijama na rashodnoj strani budžeta i iskazane su u novcu (Popović, 1997.). Javne finansije obuhvataju proces oporezivanja, raspoređivanja i trošenja finansijskih sredstava države. Istorijski posmatrano, javne finansije su se najpe vezivale za državu, pa potom se poistovećuju sa državnim delovanjem. Danas javne finansije su povezane kako sa državom, tako i sa ostalim javnim institucijama, preduzećima i uopšte kolektivitetima u cilju ostvarenja javnog i društvenog interesa.

Finansiranje državne potrošnje i sprovođenje aktivnosti države i njenih organa iziskuje određena sredstva. Drugim rečima za finansiranje državnih rashoda potrebno je obezbediti određene prihode. Bez tih sredstava, kako kaže Popović, državni organizam bi jednostavno “presta da živi”, finansijski (javni) prihodi predstavljaju “krv” koja ga napaja (Popović, 1997, str.2).

Javni prihodi prikupljju se na više načina. U prošlosti, svakaka država je nastojala da obezbedi na najlakši način ta sredstva ne vodeći računa o efikasnosti i pravednosti. Ubiranje prihoda bilo je neredovno, obraničeno i često neobavezno. U pogledu izvora prihoda, može se reći da su oni uvek bili isti, ali ne podjednako prisutni i podjednako značajni. Sa razvojem funkcija države i rastom državnog aparata menjalo se mesto i uloga javnih prihoda. Vremenom su javni prihodi postali redovni, obavezni i osnovi izvor finansiranja državnih potreba.

Javne finansije se u mnogome razlikuju od korporativnih i personalnih finansija. U ovom kontekstu važno je da se napravi razlika između javnog i privatnog sektora. Javne finansije se poistovećuju sa javnim sektorom. U javnom sektoru pribaljavaju se sredstva i troše radi zadovoljenja javnih potreba što predstavlja finansijsku privredu, koja ima svoje zakonitosti, instrumente, tehniku i efekte. Privatni sektor funkcioniše u tržišnom ambijentu i to nazivamo tržišna privreda. Finansijska privreda razlikuje se od tržišne privrede i od privrede pojedinca. U daljem tekstu ukazuje se samo na ključne razlike javnih finansija od personalnih i korporativnih finansija:

- država prilikom obavljanja svoje delatnosti obično ne poštuje osnovne ekonomske principe poslovanja: ekonomičnost, produktivnost i rentabilnost. S druge strane, ovo ne znači da država neracionalno troši sredstva kroz svoje aktivnosti i delovanje. Dok su aktivnosti preduzeća i pojedinaca profitno motivisane, primarni cilj države nije ostvarenje profita već zadovoljenje opštedruštvenih potreba;
- aktivnosti države i njenih organa ne nude nikakvu direktnu protivuslugu za prikupljena sredstva, drugim rečima, ne postoji ugovorni odnos između javnih prihoda i učinjene usuge od strane državnih kolektiviteta;
- opštedruštvene potrebe su nemerljive, pa se ne može tačno utvrditi njihov obim i vrsta. Međutim, državne aktivnosti omogućavaju svim građanima podjednako da uspešno zadovolje svoje potrebe;
- javne finansije karakteriše i prisilnost s obzirom da se najveći deo sredstava prikuplja prisilnim putem. Manji deo prihoda država obezbeđuje delatnošću javnih i državnih preduzeća, mada su često i ona subvencionisana iz budžeta;
- odluke u pogledu javnih finansija razlikuju se od odlukakoje donose korporacije ili pojedinac. Parlament je predstavničko telo države koje kroz usvojen budžet određuje prioritete u javnoj potrošnji i način trošenja prikupljenih prihoda. Odluku o raspodeli prihoda pravna lica i pojedinci donose samostalno, u zavisnosti od rezultata i percepcije poslovanja;
- politički motivi direktno i snažno utiču na javne finansije, dok je njihov uticaj na korporativne i personalne finansije indirektan. U skladu sa snagom i ciljevima političkih aktera u državi biće i kreirane odluke vezane za javnu potrošnju. Otuda, političke determinante u velikom meri određuju i neravnotežu u budžetu i privredi kao celini. Drugim rečima, javne finansije nose pečat političkih ciljeva države (Gorčić, 1994, str.219).

Poslovanje privrednih preduzeća je komercijalnog karaktera, dok država ne posluje isto kao preduzeće. Njen motiv jeste da pruža javne usuge kojima će biti zadovoljene javne potrebe svih građana. Sredstva prikuplja nekomercijalnim putem, kao rezultat svoje ustavom garantovane nezavisnosti.

Pored razlika, između tržišne privrede i finansijske privrede, odnosno između korporativnih i javnih finansija, postoje i sličnosti.

*Prvo*, ekonomski princip poslovanja karakterističan je za obe privrede. Ostvariti maksimalne rezultate, odnosno maksimum zadovoljenja javnih potreba sa minimumom uloženi sredstava. *Drugo*, obe privrede poštuju osnovno poslovno načelo, načelo rentabilnosti, odnosno ostvariti što veću zaradu, kako u preduzećima iz privatnog sektora tako i u javnim preduzećima. *Treće*, i javni i privatni sektor posežu za zaduživanjem ukoliko obim prikupljenih prihoda nije dovoljan za funkcionisanje države ili preduzeća. Alternativno, prodaju poslovnu imovinu. Ovde je važno napraviti razliku. Javna preduzeća spadaju u javni sektor. U ovom kontekstu, fizičkim licima se smatraju preduzetnici koji imaju preduzetničke radnje (bilo da su paušalci ili da vode poslovne knjige), pravna lica su lica organizovana u društva sa ograničenom odgovornošću (d.o.o.), akcionarska društva (a.d.) ili komanditno društvo (k.d.) i oni su deo privatnog sektora.

Instrumenti finansijske privrede utiču na ostale makroekonomske veličine: bruto domaći proizvod, privatnu štednju, privatne investicije, kamatnu stopu, vevizni kurs, spoljno-trgovinski i platni bilans, potrošnju, privredni rast i inflaciju. Osim ekonomskog dejstva, država svojom aktivnošću proizvodi i socijalna, demografska i kulturna dejstva. Sublimirajući navdene reperkusije i dejstva javnih finansija, Popović ukazuje na sledeće “tri funkcije ekonomske prirode“ (Popović, 1997, str.10):

- alokativnu funkciju, kroz koju se sredstva putem poreza i doprinosa prikupljaju od privatnog sektora i šalju u javni, a potom opet u privatni sektor,
- distributivnu funkciju, koja se ogleda u tome da država svojim aktivnostima vrši preraspodelu dohotka uz uvažavanje principa pravednosti, gde se putem transfera, donacija, socijalnih davanja i slično sredstva od bogatih preusmeravaju ka siromašnim slojevima stanovništva ,
- stabilizacionu funkciju, koja se sastoji u tome da se budžet koristi kao instrument stabilizacije privrednog rasta, cena, platnog bilansa i spoljnotrgovinskog bilansa.

Javne finansije su usko povezane sa ostalim elementima privrede i od njih zavisi funkcionisanje celokupne nacionalne ekonomije.

## 1.2. Pojam fiskalne politike

Naziv fiskalna politika, potiče od engleskih reči „fiscal policy“, što u prevodu znači - politika javnih prihoda. U američkoj i anglosaksonskoj literaturi termin fiskalna politika, obuhvata politiku javnih prihoda i javnih rashoda jedne zemlje. P. Samjuelson, pod pozitivnom fiskalnom politikom podrazumeva „proces formiranja oporezivanja i javnih rashoda, u cilju (1) da se ublaže oscilacije privrednih ciklusa i (2) da se doprinese održavanju privrednog rasta u uslovima pune zaposlenosti bez preterane inflacije i deflacije“(Samjuelson i Nordhaus, 2010, str. 371).

U ekonomskoj literaturi rasprostranjena su različita shvatanja o ulozi fiskalne ravnoteže u privredi. Suština svih shvatanja fiskalne ravnoteže je u izboru adekvatne strategije javne potrošnje u odnosu na bruto domaći proizvod i optimizacija fiskalnog opterećenja u odnosu na fiskalni kapacitet nacionalne privrede (Ristić Ž., 2010., str.137). Rigorozna fiskalna ravnoteža je dugo važila kao zlatno pravilo finansiranja. Međutim, savremeni ekonomski uslovi i tekuća svetska ekonomska kriza poznaju jedino termin fiskalne neravnoteže. Fiskalna neravnoteža je, po pravilu, posledica deficitnog ili suficitnog finansiranja finalne potrošnje (lične, investicione i/ili javne potrošnje). Porast ličnih dohodaka iznad produktivnosti rada, porast investicija iznad rasta bruto domaćeg proizvoda, porast fiskalnog opterećenja iznad rasta fiskalnog kapaciteta, porast kreditnih plasmana iznad rasta kreditnog potencijala, porast međukreditiranja, porast javnih rashoda iznad javnih prihoda, porast uvoza iznad izvoza i dr. u osnovi reflektuju širu koncepciju deficitnog finansiranja, odnosno anticipiranu finalnu potrošnju nacionalnog dohotka i akumulacije iznad materijalno finansijskih mogućnosti nacionalne privrede (Ristić Ž., Carić M., 2010., str.308; Vuković, 2015, str.8).

Fiskalni bilans (višak ili manjak) je razlika između godišnjih javnih prihoda (koji su uglavnom iz poreza) i godišnjih javnih rashoda, koji su jednaki javnoj potrošnji uvećanoj za iznos kamata na javni dug. Kada su prihodi jednaki rashodima, fiskalni bilans je nula i država ima izbalansirani budžet, stanje koje je po mišljenju mnogih poželjno. Ako rashodi prevazilaze prihode, država ima fiskalni deficit i mora se zadužiti za iznos deficita kako bi finansirala svoje rashode. Ako prihodi premašuju rashode, država ima fiskalni suficit, a višak prihoda može koristiti za servisiranje preostalog nacionalnog duga. Javni dug je akumulirano zaduživanje na ime deficita umanjeno za iznos suficita kojima je servisiran dug ranijih godina. Za razliku od javnog duga koji je „stok“ varijabla i meri se u trenutku, obično krajem godine, fiskalna ravnoteža je „tok“ varijabla i meri se u intervalu vremena, konvencionalno godišnje (Bruce N., 2001.,str.484-485; Vuković, 2015, str.8).

Poželjnost fiskalnog suficita ili fiskalnog deficita zavisi od ciljeva fiskalne politike u privredi, odnosno od njenih efekata na stabilizaciju, ekonomsku efikasnost i pravičnost (Bruce, N., 2001., str.481-485). Stoga, analiza uloge

fiskalne ravnoteže u privredi započinje istraživanjem njenog automatsko-stabilizujućeg dejstva na ciklične fluktaacije privrede. Dalja istraživanja, u ovom delu rada, biće posvećena analizi *trade-off*-a između ciljeva ekonomske efikasnosti i ciljeva međugeneracijske pravičnosti fiskalne neravnoteže.

U zavisnosti od oblika i stepena fiskalne neravnoteže postoji nekoliko fiskalnih instrumenata koje savremena država koristi da bi otklonila privrednu nestabilnost. Fiskalnim instrumentima država može voditi **aktivnu** i **neutralnu** poresku politiku. Pod aktivnom fiskalnom politikom podrazumeva se uvođenje i primena novih mera, kojima se u periodima recesije privrede stimuliše ekonomska aktivnost (uvođenjem nižih poreskih stopa), a u periodima privredne ekspanzije utiče na njenu restrikciju (povećanje poreskih stopa). Ukoliko se u privredi ne osećaju značajnije neravnoteže poželjno je da se vodi neutralna fiskalna politika. Neutralna fiskalna politika podrazumeva upotrebu istih mera fiskalne politike, koje su ranije odabrane i utvrđene.

### 1.3. Instrumenti fiskalne politike

Kada se razgovara o fiskalnoj politici, mora da se zna šta država može a šta ne može da uradi pomoću instrumenata fiskalne politike. Dakle, neophodno je razumeti ograničenje državnog budžeta ili raspoloživi fiskalni prostor. Naime, želje su ponekad daleko od stvarnosti. Može da se desi da se cilj koji se želi ostvariti primenom pojedinih fiskalnih instrumenata u praksi ne realizuje. Može doći do nepodudaranja ciljeva i efekata. Ponekad ciljevi koji se žele ostvariti primenom tih instrumenata mogu biti dijametralno suprotni učincima, koje su ti instrumenti uzrokovali u praksi (Jelčić, 1985, str.570).

Utvrđenu fiskalnu politiku savremena država može implementirati korišćenjem sledećih instrumenata:

1. ugrađenim stabilizatorima,
2. formulama elastičnosti i
3. diskrecionim merama.

1. Ugrađeni stabilizatori obuhvataju niz mera u okviru privrednog sistema zemlje koji automatski deluju u pravcu stabilizacije privrede u slučaju kada dođe do promene u nivou privredne aktivnosti i nacionalnog dohotka, odnosno do cikličnih fluktuacija u privredi. Oni se aktiviraju automatski i modifikuju fluktaacije u nacionalnom dohotku, te time ne dozvoljavaju da recesija i inflacija izmaknu kontroli vlade. Reakcija ugrađenih stabilizatora na određene promene u nivou nacionalnog dohotka počinje pre nego što se može preduzeti bilo kakva druga mera ekonomske politike radi stabilizacije. Među najvažnije ugrađene stabilizatore spadaju sledeće mere:

- *Automatske promene u nivou poreskih prihoda.* Progressivno oporezivanje dohotka pojedinaca i preduzeća ima značajno

stabilizaciono dejstvo. Promenom dohotka dolazi i do promene poreske osnovice i samim tim i do promene nivoa poreskih obaveza. Ako dođe do pada dohotka, doći će i do pada poreskih prihoda. Pad poreskih prihoda u toj situaciji upravo predstavlja onu meru koju je neophodno primeniti da bi se sprečila recesija. Primena ove mere zahteva napuštanje principa budžetske ravnoteže i dolazi do pojave budžetskog deficita, što sve omogućava da se postojeći dohodak i postojeća potrošnja zadrže na određenom nivou i da se spreči njihov dalji pad. Ukoliko bi došlo do porasta nacionalnog dohotka, rasle bi poreske obaveze i time bi se suzbila pojava inflacije;

- *Razna socijalna davanja.* Izdaci vlade radi pomoći nezaposlenima, socijalna davanja i razne subvencije date stanovništvu, preduzimaju se automatski, tako da se i na ovaj način suzbija ciklična nestabilnost;
- *Budžet kao stabilizator.* Veliki javni sektor ima u tržišnim uslovima značajnu ulogu u pogledu povećanja stabilnosti privrede. Politikom oporezivanja i politikom stabilnih kupovina dobara i usluga, budžet deluje kao stabilizator (i preko javnih prihoda i preko javnih rashoda).

2. Da bi pospešila elastičnost, efikasnost i brzinu primene fiskalnih mera, nauka o javnim finansijama zalaže se za primenu formule elastičnosti. Formula elastičnosti se zasniva na unapred utvrđenom i zakonski regulisanom sistemu koji funkcioniše, odnosno stupa na snagu kad nastanu negativne posledice – poremećaji u privredi (Gorčić, 1994, str.500). Naime, propisima se utvrđuju konkretne mere koje treba preduzeti u oblasti javnih prihoda i javnih rashoda kada dođe do negativnih pojava, u stopi zaposlenosti, u cenama, u stopi nacionalnog dohotka. Kada dođe do promena u nivou cena, vlada automatski povećava poresko opterećenje za određeni procenat. Formula elastičnosti treba da omogući da se što više skрати vremenski razmak (time lag), između nastupanja pojave i delovanja na nju, da se vremenski ubrza akcija usmerena na preduzimanje mera kojima se želi uticati na smanjenje, odnosno umanjeње uzroka i posledica nepovoljnih kretanja u privredi. Prilikom utvrđivanja formule elastičnosti, moguće je: (a) da je propisima tačno utvrđeno koje će mere vlada preduzeti i u kom intenzitetu u slučaju negativnih kretanja, (b) aktivna uloga vlade, bez unapred propisanih mera.

3. Pod diskrecionim merama fiskalne politike podrazumevaju se mere koje su u svakom trenutku na raspolaganju vladi, koja ih po potrebi preduzima. To su one mere koje nadležni državni organi prema vlastitoj proceni preduzimaju radi ostvarenja ekonomske stabilizacije, i to od slučaja do slučaja. To su mere koje nisu unapred utvrđene, a vreme i vrsta primene diskrecione mere zavisi od vrste i obima poremećaja.

Na osnovu ustava i zakona, država ima diskreciono pravo da uvodi određene poreze, da određuje visinu poreske stope, da odredi poresku osnovicu i oslobođenje i sl. Uvek kada država iskoristi ovo svoje diskreciono pravo, praktično se primeni jedna diskreciona mera fiskalne politike. Za preduzimanje diskrecionih mera, obično je ovlašćen izvršni organ – vlada ili nadležni ministar. Ako su diskrecione mere u nadležnosti parlamenta, za njihovu primenu je neophodno duže vreme zbog same složenosti procedure rada skupštine. Poželjno je da se diskrecione mere često ne menjaju, jer svaka promena negativno deluje na uslove privređivanja. Naravno, dinamičnost promena, zahteva da država vodi aktivnu fiskalnu politiku, a time da u određenim slučajevima primenjuje nove diskrecione mere.

Veličina fiskalnog deficita varira tokom poslovnog ciklusa, raste u recesiji, a opada u ekspanziji. Ekonomisti smatraju da je ovo poželjna opcija jer poravnava fluktuacije u ekonomskoj aktivnosti. Amplituda poslovnog ciklusa bi bila mnogo veća bez stabilizacionih efekata fiskalnog suficita i deficita.

Fluktuacije na nivou ekonomske aktivnosti mogu imati uzroke na strani ponude (fluktuacije u produktivnosti), ili uzroke na strani tražnje (fluktuacije u potrošnji ili investicionoj tražnji). Iako većina ekonomista veruje da je ekonomija samokorigujuća, recesije i ekspanzije se eventualno dešavaju zbog prirodnih uzroka koji mogu produžiti ili preuveličati ciklus. Na primer, ako preduzeća smanje svoju tražnju za investicionim dobrima, i nijedna druga komponenta tražnje ne raste, ekonomija će biti u recesiji. Pored toga, radnici industije kapitalnih dobara mogu biti otpušteni. Ovi radnici imaju manje dohotka za potrošnju, tražnja za potrošačkom robom opada, što dalje redukuje agregatnu tražnju.

Oscilacije poslovnog ciklusa nameću ekonomske troškove, kao što su troškovi prilagođavanja (u slučaju gde ekonomski resursi traže zaposlenje u drugim industrijama), i nameću efikasnost trošenja (kada preostali resursi nisu upošljeni). U meri u kojoj fiskalna ravnoteža poboljšava fluktacije poslovnog ciklusa, ovi rashodi su redukovani. Upravo iz ovog razloga većina ekonomista veruje da ciklične fluktacije u fiskalnoj ravnoteži obavljaju korisnu ekonomsku funkciju.

Analiza stabilizirajućeg dejstva deficita i suficita najpre razmatra šta bi se dogodilo da su vlade primorane da uravnoteže svoj budžet svake godine. Ako privreda ulazi u recesiju tokom godine, poreski prihodi države će opasti i neki će troškovi (zdravstveno osiguranje i osiguranje u slučaju nezaposlenosti) porasti, što sve gura budžet u deficit. Da bi uravnotežila svoj budžet tokom recesije, vlada će morati da smanji potrošnju i/ili da podigne poreske stope. Obe politike će pojačati recesiju. Ukoliko vlada smanji svoju potrošnju, opada tražnja vlade za robom i uslugama, smanjuju se vladini transferi, doprinoseći padu tražnje potrošača i firmi. Ako, umesto toga, vlada izbalansira budžet povećanjem poreskih stopa, potrošači će morati da smanje potrošnju, što dalje

smanjuje privatnu tražnju za robom i uslugama. Privremenim deficitnim finansiranjem javne potrošnje tokom recesije, vlada izbegava negativne efekte ovih politika.

Neki ekonomisti tvrde da bi vlada trebala učiniti više nego što je realno ovim „ugrađenim“ stabilizatorima. Vlada bi zapravo trebalo da poveća potrošnju i/ili smanji poreske stope tokom recesije. Slično tome, vlada bi trebalo da smanji potrošnju i poveća poreze tokom ekspanzije i time spreči tzv. „pregrevanje“ ekonomije (Bruce N., 2001., str.505). Ove mere spadaju u domen diskrecione fiskalne politike. Nesavršenost tržišta, kao što je smanjena rigidnost zarada, dovode do visoke nezaposlenosti kao odgovor na smanjenje agregatne tražnje. Vlada nastoji da preko monetarne i fiskalne politike stabilizuje ekonomiju i da obezbedi punu zaposlenost. Od vlade se takođe zahteva da izbegne preteranu i nepredvidljivu inflaciju koja ugrožava kupovnu moć i može pogoršati funkcionisanje finansijskih tržišta. Iako stabilizacione aktivnosti vlade apsorbuju značajne količine ekonomskih resursa, one predstavljaju značajnu podršku efikasnom funkcionisanju tržišta. Iz tog razloga se savremene javne finansije koncentrišu na mikroekonomske aspekte aktivnosti vlade i finansija, radije nego na makroekonomske aspekte (Hyman D., 2011.,str.51).

#### **1.4. Pojam i vrste fiskalnog opterećenja**

Fiskalno opterećanje predstavlja odnos između konsolidovanih obaveznih fiskalnih davanja i bruto domaćeg proizvoda. Fiskalno opterećenje ne uključuje nefiskalne prihode kao što su:

- zajmovi,
- donacije,
- prihodi od privatizacije,
- prihodi od kapitala i imovine.

Fiskalno opterećenje se meri formulom (Raičević, 2005, str.27):

$$Fo = Sd/BDP*100, \dots\dots\dots(1)$$

gde je:

- Fo fiskalno opterećenje,
- Sd suma konsolidovanih obaveznih fiskalnih davanja,
- BDP bruto domaći proizvod izražen u tekućim cenama.

Konsolidacijom fikslnih prihoda se isključuju fiskalne obaveze koje jedan nivo vlasti plaća drugom nivou, kao i transferi između različitih nivoa vlasti. Na taj način se sprečava višestruki obračun javnih prihoda i njihovo veštačko naduvavanje.

Najvažnije pozicije koje su konsoliduju:

- doprinosi za socijalno osiguranje koje država kao poslodavac plaća za zaposlene,
- doprinosi koje fond PIO plaća za zdravstveno osiguranje penzionera i
- transferi budžeta Republike fondu PIO, Vojvodini i lokalnim zajednicima.

Postoje dve viste fiskalnog opterećenja: globalno i parcijalno. **Globalno fiskalno opterećenje** obuhvata sve obavezne javne prihode na teritoriji jedne zemlje, obično u toku jedne godine. **Parcijalno fiskalno opterećenje** meri (i) opterećenje jednom vrstom javnih prihoda (npr. PDV ili porez na dohodak građana), (ii) opterećenja na subnacionalnom nivou (opština, region, pokrajina), (iii) opterećenje jednog poreskog obveznika, kao i (iv) opterećenje poreske osnovice (npr. faktora proizvodnje-zarada, pojedinih proizvoda - benzin i dr.).

Značaj fiskalnog opterećenja može se sagledati na nivou zemlje i na nivou svetskog tržišta. Unutar nacionalne ekonomije globalno fiskalno opterećenje pokazuje meru pritiska države na privredu, dok parcijalno opterećenje predstavlja meru alokativne neutralnosti poreske politike. Na svetskom nivou fiskalno opterećenje je indikator konkurenosti i arbitraže.

## **PITANJA ZA PROVERU ZNANJA**

1. Definišite javne finansije.
2. Navedite sličnosti između javnih i korporativnih finansija.
3. Navdite razlike između javnih i korporativnih finansija.
4. Definišite fiskalnu politiku.
5. Objasnite aktivnu i neutralnu fiskalnu politiku.
6. Nabrojte fiskalne instrumente.
7. Objasnite pojam automatskih fiskalnih stabilizatora.
8. Objasnite pojam formule elastičnosti.
9. Čemu služe diskrecione fiskalne mere?
10. Definišite fiskalni pritisak.
11. Kako se meri fiskalni pritisak?
12. Šta nam pokazuje fiskalno opterećenje?
13. Objasnite vrste fiskalnog opterećenja.

## **POPIS REFERENCI**

- Bruce, N. (2001). *Public Finance and the American Economy*. Addison Westley Longman, Boston.
- Gorčić, J. (1994). *Finansije i finansijsko pravo*, Pravni fakultet, Niš.
- Hyman, D. N. (2011). *Public Finance A Contemporary Application of Theory to Policy*. South-Western, Cengage Learning.
- Milošević, G. & Kulić, M. (2015). *Poresko pravo*. Pravni fakultet, Novi Sad.
- Milošević, G. (2002), *Utvrdjivanje javnih prihoda*, L&S, Smederevska Palanka.
- Popović, D. (1997). *Nauka o porezima i poresko pravo*, (Budapest, Beograd) Open Society Institute i Savremena Administracija.
- Raičević, B. (2005). *Javne finansije*, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu.
- Ristić, Ž. & Carić M. (2010). *Глобална економија фискалног управљања*, Etnostil, Beograd.
- Samjuelson, P. & Nordhaus, V. (2010). *Economics*, Mc Graw Hill, Singapore, Beograd, Mate.
- Vuković, M. (2014). *Finansiranje fiskalnog deficita i optimizacija nivoa javnog duga u Republici Srbiji*, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Nšu, <http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/id/51832/Disertacija.pdf>

## 2. JAVNI RASHODI

*Rezime:* Opšte i zajedničke potrebe njihovo finansiranje predmet su delovanja države i njenih organa. Brojnost opštedruštvenih potreba nalaže njihovu sistematizaciju koja je u ovom delu rad izložena. Potreba iziskuje dobra za podmirenje. U ovom kontekstu, nazivamo ih javnim dobrima u zavisnosti od karakteristika podeljena su na čista javna dobra, mešovita i meritorna javna dobra.

Pojam javnih rashoda obrađen je kroz literaturni prikaz definicija koje egzistiraju na tu temu. Dalje je predstavljena klasifikacija javnih rashoda i to u zavisnosti o kriterijuma koji se uzima kao relevantan: vreme, oblik trošenja, nivo teritorijalne podele vlasti, uticaj na nacionalni dohodak, uticaj na proizvodne kapacitete, mogućnost odlaganja javnih rashoda, oblik izvršenja. Posebno je predstavljena i sistematizovana sistematizacija Međunarodnog monetarnog fonda zasnovana na principu novčanog toka, koja se primenjuje i u Republici Srbiji.

Načela javnih rashoda grubo su sistematizovana na opšta i ostala načela. Od opštih načela objašnjena su načelo opštosti, načelo štednje i načelo umerenosti i proporcionalnosti. Kao ostala načela identifikovana su: skladna (izbalansirana) struktura zadovoljenja potreba, načelo autonomnosti, načelo demokratičnosti i načelo izvora sredstava, načelo podudarnosti prihoda i rashoda. Dalje se analizira veličina javnih rashoda, kao teorija pokrića javnih rashoda.

Cilj ovog dela udžbenika je da se studenti upoznaju sa fenomenom javnog dobra, sa pojmom javnih rashoda i klasifikacijom, kao i da shvate značaj veličine javnih rashoda u savremenoj teoriji pokrića, spoznajući donju i gornju granicu njenog obima.

## 2.1. Javne potrebe i javna dobra

Osnovni pokretači svih društvenih i ekonomskih aktivnosti jesu potrebe. Zadovoljenje potreba zahteva raspoloživost dovoljnom količinom dobara za njihovo podmirenje. Kako su dobra u svetu oskudna, nemoguće je zadovoljiti sve potrebe ljudi, već se obično pravi ekonomski izbor. Ekonomski izbor u uslovima ograničenosti resursa zahteva racionalnost u alokaciji raspoloživih resursa sa aspekta ekonomske efikasnosti.

Ljudske potrebe su brojne i različite i mogu biti kako egzistencijalne i povlašćene. Egzistencijalne su one neminovne za funkcionisanje svih pojedinaca (potrebe za stanovanjem, hranom i odećom). Povlašćene su potrebe za luksuznim stanovima, vozilima i slično. Pri tome, potrebe pojedinca razlikuju se od potreba države. Dok su potrebe pojedinca uske i motivisane pojedinačnim interesima, potrebe države predstavljaju opšti, zajednički interes. Potčinjavanje opštih potreba pojedinačnim predstavlja zloupotrebu položaja i vodi ka krizi državnih organa i institucija.

Zadovoljenje potreba pojedinaca, kolektiviteta, celokupne društvene zajednice iziskuje posebne napore i angažovanje države. Potrebe koje pojedinac ne može da zadovolji na individualan način, posredstvom tržišta, već je za njihovu realizaciju potrebno postojanje države sa svim njenim organima i institucijama, nazivaju se javne potrebe (Gnjatović, 1999, str.17.

Sve javne potrebe možemo grupisati u nekoliko kategorija (Raičević & Radičić, 1996, str. 206-207):

- funkcionisanje ekonomskog i političkog sistema zemlje,
- međunarodna bezbednost,
- nacionalna bezbednost,
- socijalna sigurnost građana,
- funkcionisanje društvenih delatnosti,
- ekonomska politika i privredni razvoj i
- vanredne potrebe građana i države.

Funkcionisanje ekonomskog i političkog sistema omogućuje efikasna državna administracija koja vršeci poslove iz svoje nadležnosti, istovremeno ostvaruje i zaštitnu funkciju države. Potrebe međunarodne i nacionalne bezbednosti poverene su vojsci i policiji čije troškove snosi država, odnosno posredno građani i privreda putem javnih prihoda koje uplacuju u budžet. Obezbeđenje socijalnog mira moguće je uz širok spektar mera socijalne sigurnosti koja se zasniva na rodnoj ravnopravnosti i socijalnoj pravdi. Građani od države očekuju socijalnu brigu bez obzira na promene i neizvesnosti u okruženju. Država kao kreator ekonomske politike koristi različite mere i instrumente kako bi stimulisala, usmeravala i podsticala ekonomski rast.